Probeseminararbeit

Die Grenzen des Auskunftsrechts nach Art. 15 DSGVO im Brandenburgischen Petitionsrecht

Paul [redacted]

am 1. August 2025 in Potsdam

Angefertigt unter der Betreuung von
Prof. Dr. [redacted]

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis III

Die Grenzen des Auskunftsrechts nach Art. 15 DSGVO im Brandenburgischen Petitionsrecht 1

I. Anwendbarkeit der Datenschutz-Grundverordnung auf die Tätigkeit des Petitionsausschusses 1

1. Automatisierte oder dateiförmige Verarbeitung personenbezogener Daten (Art. 2 Abs. 1 DSGVO) 1

2. Bereichsausnahme gem. Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DSGVO 2

a) Parlamentarische Tätigkeit als Kernangelegenheit nationaler Souveränität? 2

b) Kein Anlass für Privilegierung der Parlamente? 2

c) Urteile des EuGH vom 9. Juli 2020 („VQ/Land Hessen“) und vom 16. Januar 2025 („Österreichische Datenschutzbehörde“) 3

d) Stellungnahme 3

3. Zwischenergebnis zur Anwendbarkeit der DSGVO 4

II. Zulässigkeit der Beschränkungen des Auskunftsanspruchs 4

1. Ausgangspunkt: Anwendungsvorrang des Unionsrechts 5

2. Öffnungsklausel des Art. 23 DSGVO 5

a) Beschränkung durch eine Rechtsvorschrift 5

aa) Nach der DSGVO verlangte Rechtsqualität 5

(1) Gesetz im formellen Sinne (Parlamentsgesetz) 5

(2) Gesetz im materiellen Sinne (Rechtsnorm) 5

bb) Rechtsqualität der Datenschutzordnung des Landtags 6

cc) Stellungnahme 6

b) Zulässiges Schutzgut 7

aa) Keine ausdrückliche Berufung auf ein Schutzguts 7

bb) Sachlich einschlägige Schutzgüter 7

(1) Auslegung des § 7 Abs. 4 DSOL-BB 7

(2) Subsumtion unter die Schutzgüter 8

c) Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit 8

aa) Geeignetheit 8

bb) Erforderlichkeit 9

cc) Angemessenheit 9

dd) Zwischenergebnis zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit 10

III. Zusammenfassung 10

Literaturverzeichnis

Detterbeck, Stefan	Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 21. Auflage, 2023 (zitiert als: *Detterbeck*, VwR AT)
Dreier, Horst (Begr.); Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.)	Grundgesetz, 3. Auflage, 2015 (zitiert als *Bearbeiter/in*, in: Dreier)
Ehmann, Eugen; Selmayr, Martin (Hrsg.)	Datenschutz-Grundverordnung, 3. Auflage, 2024 (zitiert als: *Bearbeiter/in*, in: Ehmann/Selmayr)
Epping, Volker; Hillgruber, Christian (Hrsg.)	BeckOK Grundgesetz, 61. Ed., 15.03.2025 (zitiert als: *Bearbeiter/in*, in: BeckOK GG)
Gerhardt, Michael	„Der Politiker-Malus – oder: Ein bayerischer Beitrag zum monokroten Rechtsstaat“, in: *Umbach, Dieter*, Das wahre Verfassungsrecht: zwischen Lust und Leistung, Gedächtnisschrift für F. G. Nagelmann, 1. Auflage, 1984, S. 163 ff. (zitiert als *Gerhardt*, in: FS Nagelmann)
Grzeszick, Bernd; Schwartmann, Rolf; Mühlenbeck, Robin	Nationale Parlamente und DS-GVO: Die unzutreffende Sicht des EuGH, NVwZ 2020, 1491 ff.
Heberlein, Horst	Bereichsausnahme für Parlamente? Geltung der DS-GVO für parlamentarische Tätigkeiten, ZD 2021, 85 ff.
Hilber, Marc; Borges, Georg	BeckOK IT-Recht, 18. Ed., 01.04.2025 (zitiert als: *Bearbeiter/in*, in: BeckOK IT-Recht)
Hilbert, Patrick	Der Datenschutz der Parlamente, NVwZ 2021, 1173 ff.
Kühling, Jürgen; Buchner, Benedikt	Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz, 4. Auflage, 2024 (zitiert als: *Bearbeiter/in*, in: Kühling/Buchner)
von Mangoldt, Hermann (Begr.); Huber, Peter Michael; Voßkuhle, Andreas (Hrsg.)	Grundgesetz, 8. Auflage, 2024 (zitiert als: *Bearbeiter/in*, in: Huber/Voßkuhle)
Paal, Boris; Pauly, Daniel	Datenschutzgrundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz, 3. Auflage, 2021 (zitiert als: *Bearbeiter/in*, in: Paal/Pauly)
Sachs, Michael (Begr.); von Coelln, Christian; Mann, Thomas (Hrsg.)	Grundgesetz, 10. Auflage, 2024 (zitiert: *Bearbeiter/in*, in: Sachs)

Simitis, Spiros; Hornung, Gerrit; Spiecker gen. Döhmann, Indra (Hrsg.)	Datenschutzrecht, 2. Auflage, 2025 (zitiert: *Bearbeiter/in*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann)
Stürmer, Verena; Wolff, Heinrich Amadeus	Die parlamentarische Datenverarbeitung und die Datenschutzgrundverordnung, DÖV 2021, S. 167
Voßkuhle, Andreas	„Integration durch Recht. Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts“, in: ders., Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte, 1. Aufl., 2021, S. 83 ff. (zitiert als: *Voßkuhle*, in: Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte)
Wolff, Heinrich Amadeus; Brink, Stefan; von Ungern-Sternberg, Antje (Hrsg.)	BeckOK Datenschutzrecht, 52. Ed., 01.05.2025 (zitiert als: *Bearbeiter/in*, in: BeckOK DatenschutzR)

Die Grenzen des Auskunftsrechts nach Art. 15 DSGVO im Brandenburgischen Petitionsrecht

Artikel 24 der Brandenburgischen Landesverfassung gewährleistet das Grundrecht, sich einzeln oder gemeinschaftlich mit Anregung, Kritik und Beschwerde an den Landtag, die kommunale Selbstverwaltungskörperschaften und jede sonstige staatliche oder kommunale Stelle zu wenden und binnen angemessener Frist mit seinem Anliegen beschieden zu werden.

Hat sich aber eine datenschutzaffine Petentin an den Landtag gewendet und möchte nun im Anschluss herausfinden, wie mit ihren personenbezogenen Daten umgegangen worden ist, an wen ihre Eingabe z. B. weitergeleitet wurde, kann für sie das böse Erwachen kommen: § 7 Abs. 4 der Datenschutzordnung des Landtags (DSOL-BB)[1] bestimmt nämlich, dass mit der Eingangsbestätigung zur Petition eine Mitteilung darüber erfolgt, dass Daten zur Person und zum Gegenstand der Petition gespeichert werden; weitere Auskünfte werden jedoch nicht erteilt.

Hier stellt sich die Frage, ob so ein weitgehender Ausschluss des Auskunftsrechts aus Art. 15 DSGVO mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

I. Anwendbarkeit der Datenschutz-Grundverordnung auf die Tätigkeit des Petitionsausschusses

Die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht stellt sich indes nur dann, wenn dieses – hier insbesondere die Datenschutz-Grundverordnung – überhaupt auf die Tätigkeit des Petitionsausschusses anwendbar ist. Die räumliche Anwendbarkeit ist dabei gem. Art. 3 Abs. 1 DSGVO unproblematisch, jedoch müsste auch der sachliche Anwendungsbereich eröffnet sein.

1. Automatisierte oder dateiförmige Verarbeitung personenbezogener Daten (Art. 2 Abs. 1 DSGVO)

Die DSGVO gilt für die ganz oder teilweise automatisierte oder dateiförmige Verarbeitung personenbezogener Daten (Art. 2 Abs. 1 DSGVO).

In den Petitionsakten finden sich personenbezogene Daten, also Informationen, die sich auf identifizierte oder identifizierbare natürliche Personen beziehen (Art. 4 Nr. 1 DSGVO), z. B. mit den Stammdaten des Petenten oder i.d.R. auch der Beschreibung des Petitionsbegehrens. Diese werden durch die aktenmäßige Speicherung verarbeitet (Art. 4 Nr. 2 DSGVO).

1 GVBl (Bbg.). I/15, Nr. 8, S. 37 ff.

Seit der aktuellen Legislaturperiode werden die Petitionsakten zudem ausschließlich elektronisch geführt,[2] sodass sich die Datenverarbeitungsvorgänge automatisiert gestalten.

2. Bereichsausnahme gem. Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DSGVO

Allerdings könnte die Anwendbarkeit der Datenschutz-Grundverordnung gem. Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DSGVO ausgeschlossen sein. Danach gilt die Verordnung nicht für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt.

Ob die Tätigkeit von Parlamenten in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, ist umstritten:[3]

a) Parlamentarische Tätigkeit als Kernangelegenheit nationaler Souveränität?

Ein Teil des Schrifttums geht davon aus, dass die Tätigkeit der Parlamente jedenfalls im Kernbereich politisch-parlamentarischer Tätigkeit nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt.[4] Dies ergebe sich aus Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV, wonach die Union die „nationale Identität" der Mitgliedsstaaten achte, wie sie „in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt"[5]. Zudem unterfielen die nationalen Parlamente auch dem übrigen Unionsrecht nicht. Dass sie bei der Gesetzgebung das Unionsrecht und insbesondere Richtlinien zu beachten haben, ergebe keine unmittelbare Bindung der Tätigkeit des Parlaments an das Unionsrecht.[6]

b) Kein Anlass für Privilegierung der Parlamente?

Eine andere Auffassung sieht keinen Anlass dafür, parlamentarische Tätigkeiten aus dem Anwendungsbereich des Unionsrechts – zumindest per se – auszuschließen.[7] Die Stellung der Parlamente als „erste Gewalt" stelle die Anwendbarkeit der DSGVO nicht in Frage, so seien auch die Gerichte oder andere unabhängige Stellen wie Zentralbanken oder nationale Rechnungshöfe nicht ausgenommen, sondern allenfalls punktuellen Ausnahmeregelungen unterworfen.[8] Zudem seien auch die Parlamente an Grundrechte gebunden; es sei nicht zu begründen, wieso diese pauschal von grundrechtlichen Bindungen befreit werden

2 Telefonische Auskunft durch Manfred Korte, Leiter des Ausschusssekretariats für den Petitionsausschuss des Landtags Bbg. am 10. Juli 2024.
3 *Bäcker*, in: BeckOK DatenschutzR, Art. 2 DSGVO, Rn. 9e.
4 *Hilbert*, NVwZ 2021, 1173 (1174).
5 *Grzeszick/Schwartmann/Mühlenbeck*, NVwZ 2020, 1491 (1494).
6 *Grzeszick/Schwartmann/Mühlenbeck*, a. a. O.
7 *Zerdick*, in: Ehmann/Selmayr, Art. 2, Rn. 9; ebenso *Stürmer/Wolff*, DÖV 2021, S. 167.
8 *Heberlein*, ZD 2021, 85, (87).

sollten.[9] Die DSGVO sei im Bereich des öffentlichen Datenschutzrechts nicht auf behördliches Handeln beschränkt.[10]

c) Urteile des EuGH vom 9. Juli 2020 („VQ/Land Hessen“) und vom 16. Januar 2025 („Österreichische Datenschutzbehörde“)

Mit seinem Urteil vom 9. Juli 2020[11] hat der Europäische Gerichtshof festgestellt, dass ein Petitionsausschuss eines Landtags datenschutzrechtlicher Verantwortlicher im Sinne des Art. 4 Nr. 11 DSGVO sein kann. Zur Einschlägigkeit des Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DSGVO hat der EuGH angemerkt, „dass es unangebracht wäre, den Ausdruck ‚Tätigkeiten ..., die nicht in den Anwendungsbereich des [Unions]rechts fallen‘ dahin auszulegen, dass in jedem Einzelfall geprüft werden müsste, ob die betreffende konkrete Tätigkeit den freien Verkehr zwischen Mitgliedstaaten unmittelbar beeinträchtigt“ (Rn. 66). Art 2 Abs. 2 Buchst. a DSGVO sei vielmehr eng auszulegen (Rn. 68). Der Umstand, „dass eine Tätigkeit eine spezifische des Staates oder einer Behörde ist“, reiche „nicht aus, damit diese Ausnahme automatisch für diese Tätigkeit gilt“ (Rn. 70).

In seinem Urteil vom 16. Januar 2025[12] hat der EuGH seine Rechtsprechung dahingehend fortgeführt, dass auch die Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses eines Parlaments im Anwendungsbereichs des Unionsrechts liege (Ziff. 1 d. Tenors), auch wenn dieser – anders als Petitionsausschüsse – nicht bloß „mittelbar zur parlamentarischen Tätigkeit“ beiträgt (Rn. 40).

d) Stellungnahme

Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen erscheint es überzeugend, eine Bereichsausnahme für die Tätigkeit von Parlamenten – wenn überhaupt – nur insoweit anzunehmen, wie durch die Erstreckung der Anwendbarkeit der DSGVO gegen Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV verstoßen würde,[13] also die Verfassungsidentität der Mitgliedsstaaten verletzt würde. Das Bundesverfassungsgericht hat hierfür aus nationaler Sicht mit dem Instrument der Identitätskontrolle Maßstäbe aufgestellt und sieht die Verfassungsidentität der BRD dann verletzt, wenn sich die europäische Integration über die Grenzen gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG hinwegsetzt,[14] wobei diese nationale Integrationsschranke spiegelbildlich Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV entspricht[15].

Eine nach dem Lissabon-Urteil in Betracht kommende Verletzung des in Art. 20 Abs. 2 GG gewährleisteten Demokratieprinzips, wenn „im grundgesetzlichen

9 *Heberlein*, ZD 2021, 85 (86).
10 *Heberlein*, ZD 2021, 85 (87).
11 EuGH, Urt. v. 09.07.2020, Rs. C-272/19, „VQ/Land Hessen“, ZD 2020, 577.
12 EuGH, Urt. v. 16.01.2025, Rs. C-33/22, „Öst. Datenschutzbehörde“, ZD 2024, 269.
13 *Roßnagel*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Art. 2, Rn. 20 f.
14 BVerfG, Urt. v. 15.12.2015, - 2 BvR 2735/14 -, „Identitätskontrolle“, BVerfGE 140, 317, Rn. 43.
15 *Voßkuhle*, in: Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte, S. 94.

Organgefüge die Rechte des Bundestages wesentlich geschmälert werden und damit ein Substanzverlust demokratischer Gestaltungsmacht für dasjenige Verfassungsorgan eintritt, das unmittelbar nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande gekommen ist“[16], ist nicht ersichtlich. Auch für das deutsche Verfassungsrecht ist anerkannt, dass auch Parlamente außerhalb ihrer Gesetzgebungsfunktion an Recht und Gesetz gebunden sind.[17] Zwar dürfte die durch die Mitwirkung der im Petitionsausschuss sitzenden Abgeordneten (§ 4 Abs. 1 S. 1 PetG-BB) geprägte Behandlung von Petitionen eine parlamentarische Aufgabe sein, allerdings führt die Pflicht zur Erfüllung datenschutzrechtlicher Ansprüche, die auch dem deutschen Verfassungsrecht nicht fremd sind[18], in Einzelfällen im Rahmen der Behandlung von Petitionen zu keinem Substanzverlust demokratischer Gestaltungsmacht.

Auch eine Verletzung des Menschenwürdegehalts nach Art. 1 Abs. 1 GG oder des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG u. a.) erfolgt hierdurch nicht, zumal nach deutschem Verfassungsrechtsverständnis Datenschutz gerade auch Ausdruck der Menschenwürde (Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG)[19] und die Grundrechtsbindung *jeglicher* staatlichen Gewalt letztlich eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips ist (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG)[20].

Somit ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Erstreckung der Anwendbarkeit der DSGVO auf die Tätigkeit von Petitionsausschüssen die Kompetenzgrenze des Unionsrechts in Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV überschreiten und die Verfassungsidentität der BRD verletzen könnte. Die Tätigkeit der Petitionsausschüsse unterliegt somit dem Unionsrecht im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DSGVO, sodass keine Bereichsausnahme vorliegt.

3. Zwischenergebnis zur Anwendbarkeit der DSGVO

Die Datenschutz-Grundverordnung gilt daher für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Petitionsausschuss.

II. Zulässigkeit der Beschränkungen des Auskunftsanspruchs

Somit stellt sich die Frage, ob die Beschränkungen des Auskunftsanspruchs in § 7 Abs. 4 DSOL-BB zulässig sind.

16 BVerfG, Urt. v. 30.06.2009, - 2 BvE 2/08 u. a. -, „Lissabon“, BVerfGE 123, 267, 341.
17 *Sachs/von Coelln*, in: Sachs, Art. 20, Rn. 109.
18 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, - 1 BvR 209/83 u. a. -, „Volkszählungsurteil“, BVerfGE 65, 1, Rn. 151 ff.
19 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, a.a.O.
20 *Sauer*, in: Dreier, Art. 1, Rn. 64; *Augsberg*, in: Huber/Voßkuhle, Art. 1, Rn. 118.

1. Ausgangspunkt: Anwendungsvorrang des Unionsrechts

Grundsätzlich genießt das Unionsrecht Anwendungsvorrang gegenüber dem nationalen Recht,[21] sodass Rechtsvorschriften, die dem Unionsrecht widersprechen, nicht anzuwenden sind. § 7 Abs. 4 DSOL-BB beschränkt die Regelung des Art. 15 DSGVO, die in allen ihren Teilen verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat gilt, Art. 288 Abs. 2 S. 2 AEUV. Diese Beschränkung kann somit nur zulässig sein, wenn sie sich auf eine der Öffnungsklauseln der DSGVO stützen kann.

2. Öffnungsklausel des Art. 23 DSGVO

Die Datenschutzordnung des Landtags könnte hier allenfalls vermöge des Art. 23 DSGVO berechtigt sein, das Auskunftsrecht auszuschließen.

a) Beschränkung durch eine Rechtsvorschrift

Fraglich erscheint aber bereits, ob die Datenschutzordnung ein taugliches Mittel zur Beschränkung von Betroffenenrechten im Sinne des Art. 23 Abs. 1 DSGVO darstellt.

aa) Nach der DSGVO verlangte Rechtsqualität

Art. 23 Abs. 1 DSGVO verlangt insofern, dass die Beschränkung durch eine „Rechtsvorschrift“ „im Wege von Gesetzgebungsmaßnahmen“ erfolgt. Eine ausdrückliche Legaldefinition hierfür erhält die DSGVO nicht, wenngleich EG 41 klarstellt, dass hierunter „nicht notwendigerweise [ein] von einem Parlament angenommenen Gesetzgebungsakt“ zu verstehen ist. Insofern ergeben sich verschiedene denkbare Begriffsverständnisse:

(1) Gesetz im formellen Sinne (Parlamentsgesetz)

Denkbar wäre zunächst, ein Gesetz im formellen Sinne zu verlangen, also einen vom Parlament in dem verfassungsmäßig vorgesehenen Verfahren in Gesetzesform erlassenen Rechtsakt.[22]

(2) Gesetz im materiellen Sinne (Rechtsnorm)

Die wohl h. M. verlangt indes ein Gesetz im materiellen Sinne, also eine Rechtsnorm.[23] Erforderlich, aber auch ausreichend wäre damit jede allgemein verbindliche abstrakt-generelle hoheitliche Regelung mit Außenwirkung,[24] wie bspw. auch Rechtsverordnungen und Satzungen, solange diese amtlich veröffentlicht sind[25]. Beschränkende Rechtsnormen müssten aber nach dem gemäß EG 41 S. 1 Hs. 2 DSGVO beachtlichen Vorbehalt des Gesetzes des deutschen

21 EuGH, Urt. v. 15.07.1964, Rs. 6/64, „Costa/E.N.E.L.“, NJW 1964, 2371.
22 *Detterbeck*, VwR AT, Rn. 88.
23 Vgl. nur *Stender-Vorwachs/Wolff/von Ungern-Sternberg*, in: BeckOK DatenschutzR, Art. 23 DSGVO, Rn. 12.
24 *Bäcker*, in: Kühling/Buchner, Art. 23 DSGVO, Rn. 35; *Detterbeck*, VwR AT, Rn. 89.
25 EuGH, Urt. v. 01.10.2015, Rs. C-201/14, ZD 2015, 557, Rn. 40; *Bertmann*, in: Ehmann/Selmayr, Art. 23, Rn. 16.

Verfassungsrechts regelmäßig in Gesetzesform ergehen,[26] bzw. jedenfalls auf eine formell-gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zurückzuführen sein[27].

bb) Rechtsqualität der Datenschutzordnung des Landtags

Die Datenschutzordnung beruht auf § 2 Abs. 2 S. 2 BbgDSG und wird formal als Anlage zur Geschäftsordnung des Landtags gemäß Art. 68 Verf. Bbg. erlassen. Sie ist folglich Teil des Geschäftsordnungsrechts. Dessen Rechtsqualität und Verhältnis zu sonstigen Rechtsvorschriften wird teils unterschiedlich beurteilt. Einordnungsvorschläge reichen von gemischter Rechts- und Verwaltungsverordnung, öffentlich-rechtlicher Vereinbarung über die Qualifikation als parlamentarisches Innenrecht hin zur autonomen Satzung.[28] Nach einigen Ansichten steht die Geschäftsordnung im Rang unter dem einfachen Gesetzesrecht,[29] nach anderen Ansichten ist sie zu diesem gleichrangig[30].

Ohne Zweifel stellt die Geschäftsordnung, auch wenn sie vom Parlament erlassen wird, mangels Erlass in einem Gesetzgebungsverfahren kein Gesetz im formellen Sinne dar. Würde man ein solches für die Beschränkung des Auskunftsrechts verlangen, wäre die Datenschutzordnung keine taugliche Grundlage.

Ob die Datenschutzordnung ein Gesetz im materiellen Sinne ist, bestimmt sich daran, ob man die Geschäftsordnung als Rechtsnorm bzw. Satzung besonderer Art oder als reines Binnenrecht versteht. Nur im ersten Fall ergibt sich nämlich die für die Einstufung als Rechtsnorm erforderliche Außenwirkung.

Zirkelschlüssig wäre es hierbei, die beabsichtigte Außenwirkung, die in der Beschränkung des Auskunftsrechts aus Art. 15 DSGVO besteht, als hinreichend einzustufen. Indes ergibt sich aus dem Zusammenspiel von § 2 Abs. 2 S. 1 und 2 BbgDSG, dass die Datenschutzordnung nicht nur interne organisatorische Fragen im Sinne eines Datenschutzkonzepts regeln, sondern vielmehr Rechtsquelle für das besonderes Datenschutzrecht des Parlaments sein soll. Hieraus ergibt sich eine Befugnis zur Regelung mit Außenwirkung, da die Datenschutzordnung für die Wahrnehmung dieses Regelungsauftrags unmittelbar in die Grundrechte betroffener Personen eingreifen bzw. hierzu ermächtigen dürfen muss und somit auch Fragen im Staat-Bürger-Verhältnis regeln darf.

cc) Stellungnahme

Indes kann ein Begriffsverständnis, nach dem ein formelles Parlamentsgesetz unionsrechtlich erforderlich ist, nicht überzeugen. Zwar würde dies einen Gleichlauf zu der Definition der Gesetzgebungsmaßnahme in Art. 289 Abs. 3

26 *Steinrötter*, in: BeckOK IT-Recht, Art. 23 DSGVO, Rn. 6.
27 *Bäcker*, in: Kühling/Buchner, Art. 23 DSGVO, Rn. 38.
28 *Morlok*, in: Dreier, Art. 40, Rn. 18.
29 *Morlok*, in: Dreier, Art. 40, Rn. 17 m. w. N.
30 Brocker, in: BeckOK GG, Art. 40, Rn. 34 m. w. N.

AEUV bedeuten, jedoch spricht der in EG 41 DSGVO eindeutig hervortretende Wille des Verordnungsgebers dafür, den Begriff der Rechtsvorschrift weiter zu ziehen. Schließlich ist ein materielles Begriffsverständnis offener für die verschiedenen Eigenheiten und Rechtssetzungsmöglichkeiten der nationalen Verfassungsordnungen und entspricht somit gerade auch dem kompetenzrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 4 EUV).

Folglich ist die Beschränkung des Auskunftsrechts durch die Datenschutzordnung als durch eine „Rechtsvorschrift" „im Wege von Gesetzgebungsmaßnahmen" erfolgt anzusehen.

b) Zulässiges Schutzgut

Die Beschränkung des Auskunftsrechts muss jedoch auch einem der zehn in Art. 23 DSGVO genannten Schutzgüter dienen.

aa) Keine ausdrückliche Berufung auf ein Schutzguts

Eine Rechtsaktbegründung oder eine ähnliche Quelle, aus der hervorgeht, welches Rechtsgut der Landtag mit dieser Regelung zu schützen bezweckt, besteht nicht. Die Gesetzesbegründung zu der Vorschrift des § 2 Abs. 2 S. 2 BbgDSG[31], auf deren Grundlage die Datenschutzordnung erlassen wurde, stellt allein darauf ab, dass nach – in Ansehnung der oben genannten Argumente unzutreffender – Auffassung des Landesgesetzgebers die parlamentarische Tätigkeit insgesamt nicht von der DSGVO erfasst sei.[32]

bb) Sachlich einschlägige Schutzgüter

Zu prüfen ist daher, ob der Regelung des § 7 Abs. 4 DSOL-BB im Wege der Auslegung ein Zweck entnommen werden kann, der unter eines der zehn Schutzgüter gefasst werden kann.

(1) Auslegung des § 7 Abs. 4 DSOL-BB

Nach seinem Wortlaut sieht § 7 Abs. 4 DSOL-BB wenig ergiebig allein eine bestimmte Auskunftspflicht (S. 1) und eine Beschränkung des Auskunftsrechts (S. 2) vor. Der historische Geschäftsordnungsgeber ging – wie oben dargelegt – wohl davon aus, dass die Behandlung von Petitionen nicht in den Anwendungsbereich der DSGVO fiele; im Übrigen sind die Beschlussempfehlungen zur Erarbeitung der entsprechenden Formulierung der Datenschutzordnung im Hauptausschuss noch vor Inkrafttreten der DSGVO[33] für die Ermittlung des Normzwecks unergiebig.

Allein systematisch-vergleichende Gesichtspunkte lassen Rückschlüsse auf den Normzweck zu. So stellt § 7 Abs. 4 DSOL-BB strukturell eine Ausnahme

31 Landtag Bbg., Drucksache 6/7365, 15.09.2017, S. 33.
32 Landtag Bbg., Protokoll der 34. Sitzung des Hauptausschusses am 18.04.2018, S. 14.
33 Landtag Bbg., Drucksache 5/615, 04.05.2010, S. 118 ff.

zu dem in § 7 Abs. 1 DSOL-BB vorgesehenen Auskunftsanspruch gegenüber der Landtagsverwaltung dar. Insofern wirkt der weitere Ausnahmetatbestand in § 7 Abs. 2 Nr. 1 DSOL-BB erhellend, der eingreift, soweit „die Auskunft die ordnungsgemäße Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben gefährden würde“. In eine ähnliche Stoßrichtung geht wohl auch § 2 Abs. 2 S. 1 BbgDSG, der die gesamte parlamentarische, nicht aber die administrative Tätigkeit des Landtags aus dem Anwendungsbereich des BbgDSG ausnimmt. Aus dieser immer wieder auftretenden Unterscheidung zwischen parlamentarischer und administrativer Tätigkeit lässt sich folgern, dass der Normgeber wohl die Freiheit und Unbefangenheit der parlamentarischen Willensbildung gewährleisten wollte, die ihrerseits Ausdruck des freien Mandats der Abgeordneten (Art. 56 Verf. Bbg.) ist[34].

(2) Subsumtion unter die Schutzgüter

Für diese Zweckrichtung lassen sich zunächst ohne Weiteres die sicherheits- und aufsichtsbezogenen Schutzgüter (Buchst. a bis d, g und h) sowie die privatnützigen Schutzgüter (Buchst. i und j) als unpassend ausschließen.

Auch bezogen auf das Schutzgut der Justiz (Buchst. f) scheidet jedenfalls eine direkte Anwendung aus.[35]

In Betracht kommt folglich alleine der Schutz sonstiger wichtiger Ziele des allgemeinen öffentlichen Interesses (Buchst. e). Erforderlich ist ein Gemeinwohlinteresse[36], ein öffentliches Interesses von besonderem Gewicht[37]. Die Freiheit und Unbefangenheit der parlamentarischen Willensbildung und das freie Mandat sind solche Gemeinwohlinteressen und weisen wohl auch ein hinreichendes Gewicht auf, da ihre Verwirklichung für eine parlamentarische Demokratie wesensnotwendig sind[38]. Mithin ist dieses Schutzgut einschlägig.

c) Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit

Die Beschränkung des Auskunftsrechts muss für die Sicherstellung des Schutzguts notwendig und verhältnismäßig sein.

aa) Geeignetheit

Das setzt zunächst die Geeignetheit der Beschränkung voraus.[39] Der Ausschluss des Auskunftsrechts in Petitionsangelegenheiten dient der Freiheit und Unbefangenheit parlamentarischer Beratungen und der Gewährleistung des frei-

34 *Morlok*, in: Dreier, Art. 38, Rn. 149.

35 Ob eine analoge Anwendung im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung und die mit der Unabhängigkeit der Justiz ggf. vergleichbare besondere Stellung des Parlaments in Betracht kommt, kann wegen der Einschlägigkeit des Buchst. e dahinstehen.

36 *Stender-Vorwachs/Wolff/von Ungern-Sternberg*, in: BeckOK DatenschutzR, Art. 23 DSGVO, Rn. 35.

37 *Paal*, in: Paal/Pauly, Art. 23 DS-GVO, Rn. 31a.

38 *Butzer*, in: BeckOK GG, Art. 38, Rn. 122; *Morlok*, in: Dreier, Art. 38, Rn. 149; *Müller/Drossel*, in: Huber/Voßkuhle, Art. 38, Rn. 128, 131.

39 *Stender-Vorwachs/Wolff/von Ungern-Sternberg*, in: BeckOK DatenschutzR, Art. 23 DSGVO, Rn. 17.

en Mandats. Durch den Verschluss des Beratungsgangs entsteht für die Mitglieder des Petitionsausschusses ein Raum, in dem sie frei ihrem Gewissen gemäß handeln können, ohne irgendeinem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt zu sein. Insofern ist die Beschränkung geeignet.

bb) Erforderlichkeit

Die Beschränkung muss zudem erforderlich sein, d. h. es darf kein milderes, wenigstens gleich geeignetes Mittel bestehen.[40] Hierbei scheint es angezeigt, zwischen der Beratung und Stimmabgabe einerseits und den Beratungsgrundlagen (z. B. Stellungnahmen etc.) sowie dem Beratungsergebnis (d. h. dem gefassten Beschluss) zu differenzieren, so wie es bspw. auch beim Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen im Informationszugangsrecht erfolgt[41]. Nur soweit Informationen unmittelbar die Auffassung einzelner Abgeordneter wiedergeben, besteht die Gefahr eines besonderen Rechtfertigungsdrucks, der die Beschränkung des Auskunftsrechts erforderlich macht. Durch Herausgabe des Ergebnisses (welches der Petentin sowieso mitgeteilt wird) bzw. der Beratungsgrundlagen kann ein Rechtfertigungsdruck allein im Hinblick auf den Vorwurf bestehen, dass die Petition falsch beschieden worden ist. Diesem Vorwurf müssen sich die Mitglieder des Petitionsausschusses in ihrer Gesamtheit jedoch gleichermaßen, wenn nicht gar mehr noch aussetzen, wenn die Beratungsgrundlagen nicht mitgeteilt werden. Mithin kommt es hier auf die Auskunftsbeschränkung nicht an, um das freie Mandat zu schützen, sodass sie insoweit nicht erforderlich ist.

cc) Angemessenheit

Soweit die Beschränkung erforderlich ist, muss sie auch angemessen sein, also das betroffene Datenschutzrecht in Abwägung mit dem verfolgten Ziel nicht unverhältnismäßig stark beschränken, was anhand einer situationsorientierten Interessenabwägung zu bestimmen ist.[42] § 7 Abs. 4 DSOL-BB sieht keine Abwägung im Einzelfall vor, sondern beschränkt das Auskunftsrecht pauschal, sodass die Beschränkung auch in ihrer Pauschalität angemessen sein muss.

Das freie Mandat gewährleistet grundsätzlich zwar eine unbefangene Mandatsausübung, nicht aber eine Tätigkeit im Verborgenen[43], Freiheit von Kritik oder der Notwendigkeit politischer Rechtfertigung[44]. Allerdings muss auch die Eigenart des Petitionsverfahrens eingestellt werden, das der nichtförmlichen

40 *Paal*, in: Paal/Pauly, Art. 23 DS-GVO, Rn. 10; *Stender-Vorwachs/Wolff/von Ungern-Sternberg*, in: BeckOK DatenschutzR, Art. 23 DSGVO, Rn. 17.
41 Vgl. BVerwG, Urt. v. 05.05.2022, - 10 C 1/21 -, NVwZ 2022, 1565, Rn. 27.
42 *Stender-Vorwachs/Wolff/von Ungern-Sternberg*, in: BeckOK DatenschutzR, Art. 23 DSGVO, Rn. 17 f.
43 *Morlok*, in: Dreier, Art. 38, Rn. 142.
44 *Müller/Drossel*, in: Huber/Voßkuhle, Art. 38, Rn. 128; *Morlok*, in: Dreier, Art. 38, Rn. 143.

Konfliktlösung dient,[45] der Förderung gerade auch von Anliegen, die gerichtlich ggf. nicht (mehr) durchsetzbar sind[46]. Im Verhältnis zu Abstimmungen im Plenum tritt damit die Rolle des Abgeordneten als Vertreter (auch) einer politischen Strömung im Petitionsausschuss gegenüber seiner Rolle als Vertreter von Interessen aus der Mitte des Volkes zurück, sodass seiner unbefangenen, freien Mandatsausübung besonderes Gewicht zukommt.

Gleichzeitig muss die Bedeutung, die dem Auskunftsrecht im Datenschutzrecht zukommt, angemessen gewürdigt werden. In seinem Volkszählungsurteil hat das BVerfG die Gefahren unüberschaubarer Datenverarbeitung betont und „mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ für unvereinbar erklärt, wenn „Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß“.[47] Das Auskunftsrecht dient daher gerade dazu, dass sich betroffene Personen der Datenverarbeitung bewusst werden und ihre Rechtmäßigkeit überprüfen können (vgl. EG 63 S. 1 DSGVO).

Bedeutet die Freiheit des Mandats aber nicht Freiheit vor Kritik, vor Verantwortung für getroffene Entscheidungen, so muss dem Auskunftsrecht der Vorzug eingeräumt werden, soweit eine nachträgliche Betrachtung angelegt ist. Nur soweit die persönliche Vorbereitung der Entscheidung eines Abgeordneten im Vordergrund steht, muss es dem Ausschussmitglied möglich sein, sich unbefangen seine Gewissensüberzeugung (Art. 56 Abs. 1 S. 2 Verf. Bbg.) zu bilden, sodass das Auskunftsrecht zurückzutreten hat.

dd) Zwischenergebnis zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit

Der Ausschluss ist weitestgehend nicht erforderlich bzw. nicht angemessen. Allein im Hinblick auf die persönliche Entscheidungsvorbereitung der Ausschussmitglieder ist die Beschränkung notwendig und verhältnismäßig.

III. Zusammenfassung

Der weitgehende Ausschluss des Auskunftsrechts im Brandenburgischen Petitionsrecht beruht auf einer unzutreffenden Annahme des Gesetzgebers, wonach parlamentarische Tätigkeiten nicht der Datenschutz-Grundverordnung unterfallen würden. Die demnach erforderlichen formellen und materiellen Anforderungen des Art. 23 DSGVO erfüllt § 7 Abs. 4 DSOL-BB nur in eng umschriebenem Ausmaß bezogen auf die persönliche Entscheidungsvorbereitung der Ausschussmitglieder. Darüber hinaus ist die Vorschrift unanwendbar, sodass Auskunftsbegehren gegenüber dem Landtag weitestgehend zu entsprechen ist.

45 *Krüper*, in: Dreier, Art. 17, Rn. 1, 17; *Brenner*, in: Huber/Voßkuhle, Art. 17, Rn. 11.
46 VG Berlin, Beschl. v. 01.04.2004, - 27 A 81.04 -, BeckRS 2004, 28789, Rn. 59; *Gerhardt*, in: FS Nagelmann, S. 163.
47 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, a. a. O., Rn. 146.